

# Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 3/2020 - ARF

1.ª SECÇÃO



**T**  
**C** TRIBUNAL DE  
CONTAS



**PROCESSO N.º 5/2019 – ARF/1.ª Secção**

**Escritura de compra e venda de prédio urbano sito no Complexo de Macedo  
de Cavaleiros, outorgada pelo Município de Macedo de Cavaleiros**

**(Processo de Fiscalização Prévia n.º 1782/2019)**

**LISBOA**

**2020**

## ÍNDICE

<i>I. INTRODUÇÃO</i>	<i>4</i>
<i>II. OBJETIVOS E METODOLOGIA</i>	<i>4</i>
<i>III. FACTUALIDADE APURADA</i>	<i>5</i>
<i>IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS</i>	<i>7</i>
<i>V. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL</i>	<i>11</i>
<i>VI. JUSTIFICAÇÕES / ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>12</i>
<i>VII. APRECIÇÃO</i>	<i>14</i>
<i>VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>16</i>
<i>IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO</i>	<i>17</i>
<i>X. CONCLUSÕES</i>	<i>17</i>
<i>XI. DECISÃO</i>	<i>18</i>
<i>FICHA TÉCNICA</i>	<i>20</i>
<i>ANEXO I – MAPA DE INFRAÇÃO FINANCEIRA GERADORA DE EVENTUAL RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA</i>	<i>21</i>
<i>ANEXO II – RESPOSTAS APRESENTADAS NO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO</i>	<i>22</i>

## I. INTRODUÇÃO

Em 29.05.2019, o Município Macedo de Cavaleiros(MMC) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC), cópia autenticada da escritura de compra e venda de um prédio urbano sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, lavrada em 20.05.2019, no montante de 1.300.000,00 €, com o Instituto Piaget – Cooperativa para o Desenvolvimento Humano, Integral e Ecológico, C.R.L.<sup>1</sup>

Em sessão diária de visto da 1.<sup>a</sup> Secção, de 15.07.2019, foi decidido<sup>2</sup>:

*“(…) conceder o visto à escritura de compra e venda submetida a fiscalização prévia.*

*(...)*

*Recomenda-se, porém, que, de futuro, submeta a fiscalização prévia as minutas das escrituras públicas de compra e venda de imóveis, conforme exigido pelo disposto no artigo 46.º, n.º 1, al. c) da LOPTC<sup>3</sup>, após as mesmas sejam aprovadas pelo órgão competente.*

*Mais se determina o prosseguimento do processo para eventual apuramento de responsabilidade financeira, por violação, no caso concreto do referido normativo legal (por ausência de submissão a visto da minuta do contrato) conjugado com o artigo 45.º, n.º 1 da LOPTC.”*

## II. OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória relativa a um pagamento (parcial) pela aquisição do imóvel, efetuado no ato da outorga da escritura, sem que a respetiva minuta tivesse sido remetida e apreciada pelo Tribunal, em sede de fiscalização prévia.

O estudo da situação em apreço consubstanciou-se na documentação e esclarecimentos remetidos em sede de fiscalização prévia<sup>4</sup> e no âmbito da presente ação de apuramento de responsabilidade<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Processo de Fiscalização Prévia n.º 1782/2019.

<sup>2</sup> Decisão n.º 648/2019.

<sup>3</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (adiante designada por LOPTC) - Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015, de 09.03 e, de novo, alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28.12 e pela Lei n.º 2/2020, de 31.03.

<sup>4</sup> Ofício de 26.06.2019.

<sup>5</sup> Ofício de 21.10.2019.

Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 12.12.2019, e para cumprimento do disposto no artigo 13.º, n.º 1, da LOPTC, notificado ao Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues<sup>6</sup>, e para efeitos do disposto no artigo 13.º, n.º 2, da mesma lei, notificado ao Diretor de Departamento da Administração Geral do MMC, Paulo José Castro Rogão<sup>7</sup>.

Ambos apresentaram alegações, em documentos autónomos, de conteúdo idêntico. Tais alegações foram rececionadas no prazo fixado e foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório<sup>8</sup>, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

### III. FACTUALIDADE APURADA

#### Antecedentes

1. Em 16.01.2019, o MMC enviou, para fiscalização prévia do TdC, um contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, outorgado com o Instituto Piaget – Cooperativa para o Desenvolvimento Humano Integral e Ecológico, C.R.L., em 17.10.2018.<sup>9</sup>
2. Este negócio acordado entre as partes, pelo valor de 1.300.000,00 €, foi aprovado em reunião camarária de 20.09.2018 e da Assembleia Municipal de 28.09.2018.
3. No referido contrato-promessa de compra e venda constava, para além da identificação dos outorgantes e do prédio a transacionar, pelo já referido montante de 1.300.000,00 €, as condições de pagamento. Assim:
  - A 1.ª prestação, no valor de 325.000,00 €, deveria ser efetuada na data da outorga da escritura de compra e venda;
  - A 2.ª prestação, no valor de 325.000,00 €, em maio de 2020;
  - A 3.ª prestação, no valor de 325.000,00 €, em maio de 2021;

---

<sup>6</sup> Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 38845/2019, de 16.12.2019.

<sup>7</sup> Ofício da Direção-Geral do Tribunal de Contas n.º 38844/2019, de 16.12.2019.

<sup>8</sup> Digitalizadas em anexo II ao relatório.

<sup>9</sup> Processo de Fiscalização Prévia n.º 145/2019.

– A 4.<sup>a</sup> e última prestação, no valor de 325.000,00 €, em maio de 2022.

4. O contrato-promessa foi visado em sessão diária de visto de 11.04.2019.<sup>10</sup>

#### Da escritura de compra e venda

5. Em 20.05.2019, foi lavrada a escritura de compra e venda do prédio urbano, com o Instituto Piaget – Cooperativa para o Desenvolvimento Humano, Integral e Ecológico, C.R.L., pelo montante de 1.300.000,00 €.

6. O pagamento da 1.<sup>a</sup> prestação, no valor de 325.000,00 €, foi titulado pela “Requisição externa de despesa”, n.º 663, de 18.03.2019, e pela Ordem de Pagamento n.º 1293, de 20.05.2019, autorizadas pelo Diretor do Departamento de Administração Geral do MMC, Paulo José Castro Rogão<sup>11</sup>.

7. Em 29.05.2019, o MMC enviou o processo relativo à escritura, para fiscalização prévia do TdC, titulado por um ofício com o seguinte teor: *“Foi intenção do Município adquirir, ao Instituto Piaget, um imóvel, inscrito na matriz predial urbana da freguesia de Macedo de Cavaleiros sob o artigo 4045, sito no complexo de Macedo de Cavaleiros. Para o efeito, a 17-10-2018 formalizou o contrato-promessa de compra e venda (...). O referido contrato-promessa foi remetido a esse Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo tomado o n.º de processo 145/2019 e sobre o qual, em sessão de visto de 2019-04-11, foi-lhe concedido visto (...).”*

Neste mesmo ofício foi ainda mencionado, que a documentação era remetida não *“(...) obstante o teor da escritura coincidir com o teor do contrato-promessa já visado por esse Tribunal, para cumprimento do disposto no artigo 46.º, n.º 1, alínea b) da Lei 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual (...).”*

8. Em sede de fiscalização prévia, o MMC foi notificado, através do ofício ref.<sup>a</sup> S-DECOP-UAT.2/19130/2019, de 18.06.2019, para que esclarecesse, tendo em consideração o disposto na alínea c) do n.º 1 do art.º 46.º da LOPTC, e o facto de a escritura de compra e venda prever um pagamento no ato da sua outorga, o motivo pelo qual a minuta da escritura não tinha sido submetida a fiscalização prévia.

---

<sup>10</sup> Decisão n.º 344/2019.

<sup>11</sup> No uso de competência subdelegada por despacho do Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues, de 17.11.2017 – ponto B.

9. Em resposta, através do ofício de 26.06.2019, o Município informou que:

*“A concretização desta aquisição precedeu da outorga de um contrato-promessa, o qual foi remetido a fiscalização prévia desse Tribunal (processo n.º 145/2019). Dado que este ato mereceu visto desse Tribunal e porque os termos contratuais são os mesmos (outorgantes, objeto, valor, prazo e plano de pagamentos), não se submeteu, por esse motivo, a visto a minuta da escritura. O entendimento que tivemos foi que o contrato-promessa se “traduzia” na minuta da escritura de compra e venda, tanto mais, como retro foi referido, os termos contratuais são idênticos.”*

*Acrescentou, ainda, que, de “(...) resto, em sede de esclarecimentos efetuados, aquando da submissão a visto do contrato-promessa esta situação foi referida, não tendo esse Tribunal feito qualquer reparo, aquando da concessão do visto.”*

10. Em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 15.07.2019, foi decidido, para além da concessão do visto à escritura de compra e venda, ordenar o apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória por violação do artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC.

#### IV. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

##### Da sujeição a fiscalização prévia do TdC

1. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, os atos/contratos de qualquer natureza, praticados por autarquias locais, que sejam geradores de despesa, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
2. No conjunto dos atos/contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC e identificados no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, incluem-se os contratos de aquisição de bens imóveis que impliquem despesa e quando reduzidos a escrito.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, nos termos da qual estão sujeitos a fiscalização prévia “Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a escrito por força da lei”.



3. Para este efeito importa, ainda, atender que o montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC, nos termos do artigo 48.º da LOPTC, na data dos factos, era de 350.000,00 €.<sup>13</sup>
4. O documento a submeter a fiscalização prévia é que pode variar consoante se prevejam pagamentos na data da outorga do contrato ou não.

No caso de deverem ser efetuados pagamentos na data da celebração do contrato, é a respetiva minuta que deve ser submetida a fiscalização prévia, atento o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.

Assim, caso seja celebrado contrato-promessa de aquisição de imóveis e se estabeleçam pagamentos no ato da sua outorga (em regra, a título de sinal), o Município deve enviar a minuta desse contrato promessa para fiscalização prévia do TdC.

Acresce referir que, posteriormente, também o contrato definitivo de compra e venda de imóveis está sujeito à fiscalização prévia deste Tribunal. Mas, tal como na situação anterior, se se previrem pagamentos no ato da outorga da escritura, o que está sujeito a visto é também a respetiva minuta.

Em ambos os casos, o título definitivo dos contratos (seja contrato-promessa, seja escritura de compra e venda de imóvel), encontrando-se a respetiva minuta visada, fica isento de fiscalização prévia, como preceitua a alínea b) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC. Ora, não existe idêntica estatuição legal para os casos em que os contratos prometidos ou suas minutas tenham sido precedidos de contratos-promessa (ou suas minutas) visados pelo TdC.

#### **Da execução dos atos/contratos antes da (ou sem) pronúncia do TdC em sede de fiscalização prévia**

5. A produção de efeitos financeiros dos contratos sujeitos a fiscalização prévia encontra-se condicionada, desde logo, pelo que dispõe o artigo 45.º, n.º 1, da LOPTC, isto é, que esses atos e contratos *“(...) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*

---

<sup>13</sup> Valor estabelecido para o ano de 2019, pelo artigo 255.º da Lei n.º 71/2018, de 31.12. Para os atos/contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, foi fixado o montante de 750.000,00 €.

6. Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º dispõem que “*Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade*” (n.º 4), exceto quanto “*aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei*” (n.º 5).
7. Logo, quando os encargos dos contratos tenham que ser satisfeitos no ato da sua outorga, situação que, em regra, ocorre nos contratos de compra e venda de imóveis, deve ser remetida para fiscalização prévia, a minuta da escritura de compra e venda.
8. A execução de atos/contratos não enviados para fiscalização prévia do TdC, quando estavam sujeitos a esse tipo de fiscalização ou a sua execução, designadamente a autorização e efetivação de pagamentos antes da pronúncia do TdC, desrespeita o disposto nos n.ºs 1 e/ou 4 do artigo 45.º da LOPTC, e é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei – “*Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*”.

#### **Da imputação da responsabilidade financeira**

Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 a 4, e 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

No caso dos membros do Governo e dos titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, o regime aplicável, o n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, determina que esta responsabilidade financeira ocorrerá nos termos e nas condições fixadas no artigo 36.º do Decreto n.º 22.257, de 25 .02.1933.

Dispõe este art.º 36.º que “*São civil e criminalmente responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:*

- 1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente;
- 2.º Todas as entidades subordinadas à fiscalização do Tribunal de Contas, quando não tenham sido cumpridos os preceitos legais;
- 3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”

Como se vê, à luz do novo regime e numa interpretação literal, os autarcas só respondem financeiramente pelos “(...) atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a liquidação de receitas, cobranças, pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado» se não tiverem «ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente (...)”.

Contudo, há que atender a uma interpretação atualista do conceito “estações competentes” o que implica reconhecer como “estações” quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela.

Tais instâncias (“estações”) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório (em detrimento de fases anteriores, em que têm lugar atos instrumentais ou preparatórios à decisão final), independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).

Concomitantemente, as “estações” deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.

Entretanto, a Lei n.º 51/2018, de 16.08, que procedeu à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 03.09 (Lei das Finanças Locais), vem mencionar no n.º 1 do artigo 80.º-A que a responsabilidade financeira prevista no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC “(...) recai sobre os membros do órgão executivo quando estes não tenham ouvido os serviços competentes para informar ou, quando esclarecidos por estes em conformidade com as leis, hajam tomado decisão diferente” e, no n.º

2 do mesmo artigo, que essa responsabilidade deve recair nos trabalhadores ou agentes que nas suas informações não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.

## V. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DO EVENTUAL RESPONSÁVEL

Dispõe o artigo 81.º, n.º 4, da LOPTC que *“Salvo disposição legal em contrário ou delegação de competência, cabe ao dirigente máximo do serviço ou ao presidente do órgão executivo ou de administração o envio dos processos para fiscalização prévia (...)”*.

No caso das autarquias locais, dispõe a alínea k) do n.º 1 do artigo 35.º do anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12.09, que a competência para enviar atos e contratos para o TdC está atribuída ao Presidente da Câmara Municipal.

De acordo com o informado pelo MMC no ofício de 21.10.2019, a competência para enviar atos/contratos para fiscalização prévia do Tribunal de Contas está atribuída, no mandato autárquico 2017/2021, ao Diretor do Departamento de Administração Geral, Paulo José Castro Rogão<sup>14</sup>, atento o teor do despacho de delegação de competências, do Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, Benjamim do Nascimento Pereira Rodrigues, de 17.11.2017 – ponto B.

Relativamente ao pagamento da 1.ª prestação, no valor de 325.000,00 €, o mesmo foi titulado pela “Requisição externa de despesa”, n.º 663, e pela Ordem de Pagamento n.º 1293, autorizadas pelo Diretor do Departamento de Administração Geral do MMC, Paulo José Castro Rogão, em 18.03.2019 e 20.05.2019, ao abrigo do referido despacho de delegação de competências.

Saliente-se, ainda, que foi esclarecido pelo MMC no já citado ofício de 21.10.2019, que *“(...) não existem informações ou pareceres prestados pelos serviços camarários quanto à necessidade (ou não) de envio da minuta da escritura definitiva de compra e venda para fiscalização prévia do TdC.”*

---

<sup>14</sup> Nomeado Diretor do Departamento de Administração Geral do MMC pelo Despacho n.º 11113/2018, de 19.10.2018.

## VI. JUSTIFICAÇÕES/ ALEGAÇÕES APRESENTADAS NO ÂMBITO DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE CONTRADITÓRIO

### 1. Em sede de fiscalização concomitante

No âmbito da presente ação de apuramento de responsabilidade, foram reiteradas as justificações já transcritas no ponto 9 do capítulo III do relatório, tendo, ainda, sido informado que<sup>15</sup>:

- *“(...) não existe uma aprovação formal, por parte da câmara municipal, da escritura de compra e venda. Esta omissão não foi intencional (...) obtido o visto do contrato-promessa e porque os termos contratuais de ambos os instrumentos (contrato-promessa/escritura de compra e venda) são idênticos, entendeu-se que a aprovação inicial do contrato-promessa e a subsequente obtenção do visto deste instrumento notarial nos possibilitaria a outorga da escritura de compra e venda, submetendo-a, de seguida, a visto do TdC, o que fizemos.”*

- Tal atuação não foi intencional, tendo o MMC reconhecido que *“(...) andámos mal ao assim agir”*.

- *“O que se pretendeu foi agilizar a aquisição deste imóvel, pois havia, de ambas as partes, interesse em concluir este negócio o mais breve possível, em particular da autarquia, pois estava em vigor um contrato de arrendamento daquele imóvel, o qual cessava com a assinatura da escritura de compra e venda.”*

- *“Os órgãos municipais são conhecedores e aprovaram a aquisição deste imóvel nos termos agora definitivos. Verifica-se, de facto, esta irregularidade procedimental.”*

- A *“(...) aquisição deste imóvel foi feita nos termos contratuais definidos pelos órgãos municipais e ser do inteiro conhecimento do TdC.”*

- *“De futuro e tal como nos foi recomendado, pelo TdC, na comunicação da concessão do visto à escritura de compra e venda, assim faremos, ou seja, submeteremos a fiscalização prévia as minutas das escrituras de compra e venda de imóveis que se venham a efetuar e estejam no âmbito de apreciação do TdC.”*

---

<sup>15</sup> Ofício ref.<sup>a</sup> S-DECOP-UAT.2/30384/2019, de 02.10.2019.

## 2. Alegações no exercício do contraditório

Na sequência da notificação do relato, para efeitos do citado artigo 13.º, n.ºs 1 e 2 da LOPTC, foram notificados o Presidente da Câmara Municipal e o indiciado responsável, Paulo José Castro Rogão, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo.

Ambos apresentaram alegações, em 16.01.2020, em documentos autónomos, mas de conteúdo idêntico, que se sintetizam no seguinte:

- Concordam com a factualidade apurada no relato de auditoria, bem como com as normas legais aplicadas, a caracterização da eventual infração financeira e a imputação da responsabilidade financeira;
- Discordam, no entanto, da “(...) medida da responsabilidade sancionatória proposta (...)” ou seja, do pagamento da respetiva multa pelo valor mínimo (2.550,00 €);
- Consideram que o “(...) Tribunal pode RELEVAR a responsabilidade financeira devida pela infração cometida, atento quanto se dispõe no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC”, uma vez que as circunstâncias factuais descritas no relato permitem concluir pelo preenchimento dos pressupostos legais previstos para esse efeito;
- Também entendem que “(...) ao abrigo do disposto no n.º 8 do mesmo artigo 65.º, o Tribunal (...) pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada”;
- Alegam que “(...) a culpa do responsável indiciado é diminuta, atenta não só a sua convicção de que fiscalizado o contrato-promessa de compra e venda, a minuta do negócio definitivo, desde que concordante com aquele nos seus exatos termos, não estava sujeita a fiscalização prévia, bem como a ausência de qualquer informação técnica que suscitasse a mesma”;
- Referem que “(...) não há lugar a qualquer reposição, nem o erário público foi lesado pelo comportamento do ora indiciado”;
- Invocam, ainda, que a atuação do indiciado responsável se deveu também à “(...) sua parca experiência em apenas cerca de um ano de mandato autárquico, à data dos factos.”

Terminam, solicitando ao Tribunal a relevação da responsabilidade financeira imputada ao indiciado responsável ou a dispensa da aplicação de qualquer multa.

## VII. APRECIÇÃO

Como já se referiu no capítulo IV deste relatório, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC, as autarquias locais estão sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas.

Em 16.01.2019, o MMC remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do TdC, o contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano, sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, outorgado em 17.10.2018, pelo montante de 1.3000.000,00 €, o qual foi visado pelo TdC, em 11.04.2019.

Posteriormente, em 29.05.2019, o MMC enviou ao TdC, para os mesmos efeitos, a escritura de compra do imóvel lavrada em 20.05.2019, a qual foi visada em 15.07.2019.

Contudo, na data da outorga da escritura foi efetuado um pagamento, correspondente à primeira parcela do preço, no montante de 325.000,00 €.

O MMC não enviou a este Tribunal, como legalmente devia [alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC], a minuta desta escritura, pelo que, o pagamento assim efetuado foi ilegal.

A justificação apresentada e reiterada em contraditório foi a de que o contrato-promessa substituíra a minuta da escritura, uma vez que continha todos os elementos essenciais do negócio, pelo que nem sequer foi aprovada a minuta pelos órgãos municipais competentes. Acresce que havia intenção em agilizar o negócio, reconhecendo-se, atenta a interpelação do Tribunal, que o procedimento adotado não foi o mais adequado.

Quanto a estes argumentos importa observar que o contrato promessa de aquisição de um imóvel titula uma promessa de alguém adquirir e outra promessa de alguém vender esse imóvel, mas, embora com efeitos jurídicos, não transfere a propriedade efetiva do bem.

A aquisição só se concretiza com a outorga do contrato prometido (definitivo) de compra e venda. Só com este contrato ocorre a efetiva aquisição do imóvel, e este contrato oneroso está sempre sujeito a visto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, ou, caso se pretenda a produção de efeitos financeiros no ato da sua outorga, então é a minuta do mesmo que deve ser enviada ao TdC, para fiscalização prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do citado artigo 46.º.

Relativamente ao alegado pelo indiciado responsável de que agiu na convicção da legalidade da sua atuação, que não existiu qualquer informação técnica e que detinha, apenas, um ano de experiência

de mandato autárquico, considera-se que não constitui fundamento para afastar a ilicitude verificada, pois o ora respondente é titular de cargo dirigente, Diretor de Departamento de Administração Geral e, como tal, responsável pelo cumprimento das normas legais aplicáveis aos atos que pratica.<sup>16</sup>

Assim e na esteira da jurisprudência deste Tribunal<sup>17</sup> *“a própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infrações, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”*.

Quanto à inexistência de prejuízo para o erário público, importa mencionar que o desrespeito das normas legais só por si constitui um dano ainda que não quantificável.

Assim, tendo sido autorizado e efetuado o pagamento da quantia de 325.000,00 €, no ato da escritura de compra e venda, sem que a respetiva minuta de escritura tivesse sido remetida para fiscalização prévia deste Tribunal e, como tal, sem pronúncia sobre a respetiva legalidade e regularidade, foi desrespeitado o disposto nos artigos 46.º, n.º 1, alínea c), e 45.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC.

Este comportamento é, assim, suscetível de consubstanciar infração financeira sancionatória, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

No que concerne à solicitação de relevação da responsabilidade sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas (como resulta do emprego do termo *“podem”*), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do seu n.º 9. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexistem, em relação ao organismo e ao referido responsável, recomendações e condenações anteriores do TdC por irregularidades/ilegalidades análogas à identificada neste relatório e quanto, ao grau de culpa, considera-se que, atentas as justificações apresentadas, a mesma se pode considerar como negligente.

---

<sup>16</sup> Cfr. Sentença deste Tribunal, n.º 13/2007 – 3.ª Secção, de 20 de novembro *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>17</sup> Cfr. entre outros, o Acórdão n.º 03/2007 – 3.ª S/PL, de 27 de junho, *in* [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



Salienta-se como positivo, no decorrer desta ação de apuramento de responsabilidade, o reconhecimento da irregularidade procedimental que foi cometida e a manifestação de intenção de, no futuro, não vir a incorrer em erro semelhante.

### VIII. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

1. A execução financeira da escritura de aquisição do imóvel, no montante de 325.000,00 €, em 20.05.2019, sem que a minuta tivesse sido previamente remetida em sede de fiscalização prévia deste Tribunal e, como tal, em desrespeito dos artigos 46.º, n.º 1, al. c), e 45.º, n.ºs 1 e 4, todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei - *“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.
2. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática da infração financeira recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.º 1, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

De acordo com o mencionado no capítulo V do relatório, tal responsabilidade é imputável, em concreto, ao Diretor de Departamento de Administração Geral, Paulo José Castro Rogão, que autorizou o pagamento contratual sem que a minuta da escritura tivesse sido remetida para pronúncia do TdC, sendo que este dirigente também detinha competência delegada para proceder ao envio daquele documento para fiscalização prévia.

3. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [cf. artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, al. a), da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC<sup>18</sup> (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

---

<sup>18</sup> O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26.02.

## IX. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da LOPTC, do n.º 2 do artigo 110.º e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas, publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15 de fevereiro de 2018, foi, em 18 de junho de 2020, emitida pela Senhora Procuradora-Geral-Adjunta, a pronúncia que se transcreve:

*“(...) Os argumentos aduzidos em contraditório respeitam a eventual relevação da responsabilidade financeira.*

*Pelo exposto, o Ministério Público emite parecer de concordância com o projeto de relatório.”*

## X. CONCLUSÕES

1. Em 16.01.2019, o MMC enviou, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-promessa de compra e venda de um prédio urbano sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, pelo valor de 1.300.000,00 €, outorgado com o Instituto Piaget – Cooperativa para o Desenvolvimento Humano Integral e Ecológico, C.R.L., em 17.10.2018.
2. O contrato-promessa foi visado em sessão diária de visto da 1.ª Secção deste Tribunal, em 11.04.2019.
3. Em 20.05.2019, foi outorgada a escritura de compra e venda do imóvel em apreço, na qual estavam previstos pagamentos faseados, sendo que a primeira prestação, no montante de 325.000,00 €, deveria paga naquela mesma data.
4. O pagamento da 1.ª prestação, no valor de 325.000,00 €, foi titulado pela “Requisição externa de despesa”, n.º 663, de 18.03.2019, e pela Ordem de Pagamento n.º 1293, de 20.05.2019, autorizadas pelo Diretor do Departamento de Administração Geral do MMC, Paulo José Castro Rogão.
5. Em 29.05.2019, o MMC remeteu, para efeitos de fiscalização prévia do TdC, cópia autenticada da escritura de compra e venda do referido prédio urbano sito no complexo de Macedo de Cavaleiros, a qual foi visada em sessão diária de visto da 1.ª Secção, de 15.07.2019.

6. A execução financeira decorrente da outorga da escritura de aquisição do imóvel, no montante de 325.000,00 €, em 20.05.2019, sem que a minuta tivesse sido previamente remetida em sede de fiscalização prévia deste Tribunal e, como tal, em desrespeito dos artigos 46.º, n.º 1, al. c), e 45.º, n.ºs 1 e 4, todos da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática de infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da mesma Lei, sendo cominada com a aplicação de multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 da norma legal citada (mínimo - 25 UC - 2.550 € e máximo - 180 UC - 18.360 €), a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira [artigos 58.º, n.º 3, 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC].
7. O responsável pela prática da infração supra descrita é o Diretor do Departamento de Administração Geral da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros, Paulo José Castro Rogão, que autorizou o pagamento contratual sem que a minuta da escritura tivesse sido remetida para pronúncia do TdC, sendo que este dirigente também detinha competência delegada para proceder ao envio daquele documento para fiscalização prévia.

## XI. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da LOPTC, decidem:

- a) Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidade no pagamento efetuado para aquisição de um imóvel e identifica o responsável no ponto V.
- b) Recomendar ao Município de Macedo de Cavaleiros o cumprimento rigoroso de todos os normativos legais relativos à sujeição a fiscalização prévia dos atos/contratos sujeitos a este tipo de fiscalização do Tribunal de Contas, observando, designadamente o disposto no artigo 46.º, da LOPTC, bem como à não produção de efeitos sem aquela pronúncia do Tribunal de Contas (artigo 45.º da LOPTC).
- c) Fixar os emolumentos devidos pelo Município de Macedo de Cavaleiros em € 137,31, ao abrigo do estatuído no art.º 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto e 3-B/2000, de 4 de abril.

- d) Remeter cópia do relatório:
- Ao Presidente da Câmara Municipal de Macedo de Cavaleiros;
  - Ao indiciado responsável, Paulo José Castro Rogão;
  - Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área de responsabilidade IX – Administração Local e Setor Empresarial Local.
- e) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1, e 77.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC.
- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 7 de julho de 2020

#### OS JUÍZES CONSELHEIROS

**Fernando de Oliveira Silva – Relator**

*(participou na sessão por videoconferência, a partir da sala de sessões do Tribunal, e assinou digitalmente o Relatório)*

**Alziro Cardoso**

*(participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)*

**Paulo Dá Mesquita**

*(participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Relatório)*



## FICHA TÉCNICA

<i>Equipa Técnica</i>	<i>Categoria</i>	<i>Serviço</i>
<i>Coordenação e Supervisão da Equipa</i>  <i>Ana Luísa Nunes</i>  <i>e</i> <i>Helena Santos</i>	<i>Auditora- Coordenadora</i>  <i>Auditora-Chefe</i>	<i>DCPC</i>  <i>DCC</i>
<i>Rita Sanches Quintela</i>	<i>Técnica Verificadora Superior</i>	<i>DCC</i>





ANEXO I

*Mapa de infração geradora de eventual responsabilidade financeira sancionatória*

<i>Item do Relatório</i>	<i>Factos</i>	<i>Normas Violadas</i>	<i>Tipo responsabilidade</i>	<i>Responsável</i>
<i>Caps. III a VIII</i>	Autorização e efetivação de um pagamento, na importância de 325.000,00 €, no ato da escritura pública de compra e venda, sem que a respetiva minuta tivesse sido remetida e apreciada em sede de fiscalização prévia deste Tribunal, quando o seu valor era de 1.300.000,00 €	Artigos 46.º, n.º 1, al. c), e 45.º, n.ºs 1 e 4, todos da LOPTC	Alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC	Diretor do Departamento de Administração Geral, Paulo José Castro Rogão

## ANEXO II

*Respostas apresentadas no exercício do direito de contraditório*